Tweede Kamer der Staten-Generaal 2

Vergaderjaar 2015–2016

34 300 VIII Vaststelling van de begrotingsstaten van het Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap (VIII) voor het jaar 2016

Nr. 143 BRIEF VAN DE MINISTER EN STAATSSECRETARIS VAN ONDERWIJS, CULTUUR EN WETENSCHAP

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 10 mei 2016

Het onderwijs is het fundament onder onze samenleving en vervult een cruciale rol in ieders leven. Het is dan ook niet verwonderlijk dat de maatschappij hoge verwachtingen heeft van de instellingen die dat onderwijs verzorgen. Daarom zijn wij doorlopend met uw Kamer in debat over de prioriteiten waarop onderwijsinstellingen zich zouden moeten richten. Als gevolg van deze dialoog maar bijvoorbeeld ook op grond van het Regeerakkoord zijn bepaalde middelen voor het onderwijs vrijgemaakt met een specifiek daaraan gekoppeld doel. In een onderwijsstelsel dat zich kenmerkt door een grote vrijheid voor instellingen, zowel wat betreft de inrichting van het onderwijs als de aanwending van middelen, is het echter niet altijd gemakkelijk om voortgang op landelijk vastgestelde doelen te koppelen aan (aanvullende) middelen of om te bepalen waar het aan schort als deze voortgang tegenvalt.

Bij de behandeling van de onderwijsbegroting 2016 is de motie-Duisenberg c.s. aangenomen.[1] Deze motie roept de regering op om «meerdere alternatieven voor of naast de lumpsum te ontwikkelen waarbij publieke middelen, in het bijzonder middelen die een specifiek doel beogen, heldere doelstellingen krijgen en de voortgang inzichtelijk wordt».

Wij delen deze wens van uw Kamer om nog beter inzicht in prestaties en resultaten van het onderwijs te hebben. Zoals wij eerder hebben gesteld, is goede informatie niet alleen relevant voor uw Kamer en de overheid, maar zeker ook van belang voor de Inspectie van het Onderwijs (hierna: inspectie), interne toezichthouders, medezeggenschapsraden en andere

[1] Kamerstuk 34 300 VIII, nr. 27.

kst-34300-VIII-143
ISSN 0921 - 7371
's-Gravenhage 2016

belanghebbenden van de instellingen zoals leerlingen en ouders.[2, 3] Om uitvoering te geven aan de motie en dus alternatieven te onderzoeken voor lumpsumbekostiging, hebben wij ter inspiratie gekeken naar bekostigings- en verantwoordingssystemen in andere sectoren dan het onderwijs en in andere landen. Ook hebben wij gesprekken gevoerd met schoolbestuurders en vertegenwoordigers van docenten en schoolleiders, om beter inzicht te krijgen in de manier waarop landelijk bepaalde doelen doorwerken binnen de (financiële) keuzes van instellingen.

Zoals eerder aangekondigd ontvangt uw Kamer dit voorjaar de OESO-review van het Nederlandse onderwijsstelsel. Ook hierin zal naar verwachting ingegaan worden op bekostiging en verantwoording. Mogelijk geeft dit ons nog nieuwe inzichten op deze terreinen, maar gezien het verzoek van uw Kamer om een snelle reactie op de motie over lumpsumbekostiging, hebben wij ervoor gekozen u deze brief nu al te sturen.

In deze brief zullen wij allereerst ingaan op de bestaande bekostigingssystematiek. Vervolgens behandelen wij, zoals uw motie verzoekt, verschillende alternatieven voor de lumpsumbekostiging en wegen wij af of deze uitvoerbaar en wenselijk zijn in de context van het Nederlandse onderwijs. Tot slot gaan wij in op enkele maatregelen voor de toekomst.

1. Beschrijving huidig stelsel: systeemsturing met hoofdzakelijk lumpsumbekostiging

In de sturingsfilosofie die wij voorstaan, krijgen professionals veel ruimte en is het de taak van de overheid om te normeren, toezicht te houden en de kaders te stellen waarbinnen deze professionals opereren.[4] Een reviewstudie van het CPB ondersteunt deze keuze voor systeemsturing en concludeert dat goed presterende stelsels zich onderscheiden door een combinatie van drie kenmerken:

- De overheid stelt heldere kaders om maatschappelijke doelen (kwaliteit, toegankelijkheid en doelmatigheid) te halen en controleert of dat gebeurt.
- Instellingen maken hun resultaten inzichtelijk en verantwoorden zich daar horizontaal en verticaal over.
- Instellingen hebben sterke professionals en veel autonomie om beslissingen te nemen over onderwijsproces, personeel en organisatie.[5]

Ook de OESO concludeert op basis van PISA 2009 dat leerlingen beter presteren in landen waar scholen meer vrijheid hebben wat betreft de inhoud van hun lessen en waar scholen grotere autonomie hebben over de besteding van hun middelen (mits gecombineerd met een goede, openbare verantwoording van hun prestaties). Tot slot laat de McKinsey-analyse *How the world's most improved school systems keep getting better* (2010) zien dat een beweging naar financiële autonomie past in de set interventies die overheden plegen die met hun stelsel van «fair» naar «good» bewegen. Nederland heeft deze stap al gezet, getuige onze goede positie op internationale ranglijsten. Stelsels die de stap van «good» naar

---

[2] Zie onder andere de brieven Versterking governance in de praktijk (Kamerstuk 33 495, nr. 35) en Transparantie in het funderend onderwijs (Kamerstuk 31 293, nr. 273).

[3] Waar in deze brief omwille van de leesbaarheid van instelling wordt gesproken, wordt bedoeld: het bevoegd gezag (of «bestuur») van (een) instelling(en) of scholen/een school. Het bevoegd gezag is immers verantwoordelijk voor financiële beslissingen en voor de verantwoording daarover.

[4] Eerder uiteengezet in de brief Versterking bestuurskracht, Kamerstuk 33 495, nr. 10.

[5] *Wat is bekend over de effecten van kenmerken van onderwijsstelsels? Een literatuurstudie.* CPB-document no. 187, juli 2009.

«great» weten te maken, zetten in op het versterken van de eigen besluitvorming binnen instellingen: die moeten het eigenaarschap krijgen om op basis van zelfevaluatie en gegevens over hun resultaten hun verbeterproces vorm te geven en hebben daarvoor van de overheid flexibiliteit nodig.

Lumpsumbekostiging: resultaatgerichte allocatie

De afgelopen decennia is in alle sectoren van het Nederlandse onderwijs lumpsumbekostiging ingevoerd, het meest recent in het primair onderwijs (in 2006). Hiervoor werd gewerkt met declaratiesystemen, waarbij een instelling vrijwel elke uitgave apart moest declareren. Dit betekende niet alleen veel administratieve lasten voor de onderwijsinstellingen, maar genereerde ook veel werk voor de overheid.

De momenten waarop in de verschillende sectoren over werd gegaan op lumpsumbekostiging, zijn niet lichtvaardig gekozen. Er stond telkens tegenover dat de sturing op kwaliteit robuust genoeg moest zijn. Zo werd sturing op input langzaam vervangen door sturing op resultaten en opbrengsten. De belangrijkste rationale voor de invoering van lumpsumbekostiging was de consensus dat dit bijdraagt aan minder bureaucratie, grotere doelmatigheid en betere kwaliteit.

De instelling is vrij in de besteding van de lumpsum. Dit betekent dat er goede checks en balances in het stelsel aanwezig moeten zijn: transparantie over resultaten, eisen aan professionals en goed toezicht. Ook binnen de instelling zijn checks en balances van belang: scherpte van docenten op de werkvloer en van leerlingen, studenten en ouders is onontbeerlijk. Zowel bij het maken van keuzes als bij de verantwoording achteraf over die keuzes is ruimte voor tegengeluid nodig. Op dit terrein hebben wij al grote stappen gezet met onder andere het wetsvoorstel Versterking Bestuurskracht.[6] Maar ook in de toekomst blijven wij inzetten op transparantie en de professionalisering van medezeggenschapsorganen. Hierbij past de beweging naar instemmingsrecht op de hoofdlijnen van de begroting, die wij in alle sectoren hebben ingezet: in het hoger onderwijs met de Wet studievoorschot, in het mbo onlangs met het amendement-Van Meenen en Jasper van Dijk, en op termijn voor het funderend (primair en voortgezet) onderwijs gekoppeld aan de vereenvoudiging van de bekostiging.[7]

De hoogte van de lumpsum wordt bepaald op basis van objectieve maatstaven, zoals het leerlingenaantal en het aantal gewichtenleerlingen. Het voornemen is om de grote hoeveelheid parameters die hiervoor in po en vo nu nog wordt gebruikt op termijn te verlagen en daarmee de bekostiging te vereenvoudigen.[8] In het middelbaar beroepsonderwijs en het hoger onderwijs worden naast input- ook through- en outputparameters gebruikt, zoals de verblijfsduur van deelnemers en het aantal behaalde diploma's. In alle sectoren wordt het leeuwendeel van de bekostiging als lumpsum uitgekeerd. Grootste uitgavenpost voor de instellingen is personeel.

Ondanks de steeds belangrijker wordende rol van horizontale verantwoording, betekent een terugtredende overheid geen afwezigheid van verticale verantwoording: de overheid heeft invulling te geven aan haar stelselverantwoordelijkheid. Een aandachtspunt daarbinnen is dat in een situatie waarin autonome instellingen hun eigen strategie bepalen, het

[6] Kamerstuk 34 251, nr. 2.
[7] Kamerstuk 34 251, nr. 76.
[8] *Voortgangsbrief vereenvoudiging bekostiging voortgezet onderwijs,* Kamerstuk 31 289, nr. 274.

niet vanzelfsprekend is dat het stelsel als geheel de door de maatschappij gewenste opbrengsten levert. De overheid moet zicht hebben op de resultaten van de instellingen. Dit kan door daar gerichte afspraken over te maken of door daaraan op een andere manier prikkels te verbinden. Die resultaten moeten relevant zijn voor landelijke ambities rondom deelname aan en kwaliteit van onderwijs. Om bepaalde beleidsdoelen extra kracht bij te zetten, bestaan er binnen de verschillende onderwijssectoren daarom al diverse alternatieven die worden ingezet naast de lumpsum. Hieronder gaan wij in op deze bestaande alternatieven.

Prestatiebox

In het funderend onderwijs zijn sectorakkoorden gesloten met de sectorraden waarin specifieke doelen zijn vastgelegd. In beide sectoren is via de sectorakkoorden extra geïnvesteerd om deze doelen kracht bij te zetten. Die middelen worden via een mix van financiële instrumenten uitgekeerd. Het grootste deel van dat bedrag komt beschikbaar via het instrument prestatiebox, een kleiner deel via andere instrumenten. De prestatiebox beslaat 3 procent van de totale po-bekostiging, 4 procent van de totale vo-bekostiging.[9]

De prestatieboxmiddelen die een schoolbestuur ontvangt, worden net als bij de lumpsum bepaald op basis van objectieve maatstaven zoals het leerlingenaantal. Rationale achter dit instrument is dat het de gelegenheid biedt om accenten mee te geven bij bepaalde middelen, zonder extra administratieve lasten voor instellingen te creëren. Het is een bestuursinstrument: als een schoolbestuur meerdere scholen omvat, maakt het bestuur de keuze welke scholen binnen zijn bestuur welke extra middelen krijgen, aansluitend bij de doelen uit een sectorakkoord. In de praktijk bestaan er veel verschillende manieren waarop deze keuzes gemaakt worden. De bestuurders uit het funderend onderwijs die wij gesproken hebben, geven aan dat zij goed op de hoogte zijn van de doelen die zijn afgesproken in hun sectorakkoord en dat dit akkoord een gesprek op gang heeft gebracht binnen hun organisatie. In de meeste gevallen leggen zij daarbij de doelen uit de sectorakkoorden naast de eigen doelen en zoeken zij naar synergie. Bestuurders geven aan dat hierbij de onderwijskwaliteit voorop staat, maar dat ze wel altijd op een financieel robuust totaalbeeld sturen. De vertaling van de doelen uit een sectorakkoord komt tot uiting in strategische plannen, waarbij de scholen binnen het bestuur soms in meer, soms in mindere mate betrokken worden. Vervolgens maakt het bestuur als onderdeel van de jaarlijkse gesprekkencyclus afspraken met de afzonderlijke schoolleiders over te realiseren prestaties.

De invloed van schoolleiders en docenten op de inzet van de middelen uit de prestatiebox varieert sterk. Binnen sommige besturen wordt de prestatiebox naar rato verdeeld over de scholen. Soms geldt hierbij als voorwaarde dat een schoolleider eerst een plan indient. Een ander bestuur heeft bijvoorbeeld een intern fonds opgericht waarvoor docenten van alle scholen binnen het bestuur plannen kunnen indienen.

De verantwoording over de prestatieboxmiddelen loopt mee in de reguliere jaarverslaglegging. Er hoeft dus niet separaat verantwoord te worden of de middelen zijn besteed aan doelen uit een sectorakkoord. Ook zijn besturen niet verplicht om specifiek te rapporteren over wat zij doen aan de doelen uit het sectorakkoord. Wel moeten zij desgevraagd een overzicht kunnen laten zien van de gepleegde inspanningen op landelijke streefdoelen. In de praktijk is te zien dat besturen hier dan ook

[9] Deze percentages gelden in het jaar waarin het maximale investeringsniveau wordt bereikt: 2017 voor het vo, 2018 voor het po.

verschillend mee omgaan en sommige besturen hierover wel rapporteren in het bestuursverslag, andere niet, en dat degene die het wel doen dit soms vermelden op schoolniveau, andere alleen op bestuursniveau. Bij de monitoring van de akkoorden staat het realiseren van de erin gestelde doelen centraal. Er hoeft geen verantwoording te worden afgelegd over de exacte besteding van de middelen. Daardoor is voor een sector als geheel niet te zien of prestatieboxmiddelen daadwerkelijk besteed zijn aan de eraan gekoppelde beleidsdoelen. De beoordeling van de voortgang op de sectorakkoorden zal gebeuren aan de hand van de voortgang op de doelen. Als blijkt dat een bepaald doel niet gehaald wordt, kunnen de middelen in het vervolg, bijvoorbeeld bij de monitoring van de sectorakkoorden in 2017, worden onttrokken aan de prestatiebox en op een andere manier of aan een ander doel worden besteed.

Bekostiging samenwerkingsverbanden passend onderwijs

Alle schoolbesturen in het funderend onderwijs zijn aangesloten bij ten minste één samenwerkingsverband passend onderwijs. De samenwerkingsverbanden ontvangen de middelen die bedoeld zijn voor het bieden van extra ondersteuning aan leerlingen. De samenwerkingsverbanden leggen over het gevoerde beleid en de inzet van het geld ook jaarlijks verantwoording af in een jaarverslag en jaarrekening.

Kwaliteitsafspraken mbo en hoger onderwijs

Ook in het mbo en hoger onderwijs zijn akkoorden gesloten op sectorniveau. Het verschil met het funderend onderwijs is dat deze sectoren, naast lumpsumbekostiging, ook deels op basis van resultaten worden bekostigd. De middelen bestemd voor het Bestuursakkoord mbo 2014 bestaan uit een bundeling van bestaande subsidies en een extra impuls uit het begrotingsakkoord die beschikbaar worden gesteld via een investeringsbudget (5 procent van de totale bekostiging) en als resultaatafhankelijk budget (6 procent van de totale bekostiging). Om aanspraak te maken op het investeringsdeel, hebben de mbo-instellingen een plan moeten indienen. Bij het maken van dit plan heeft elke mbo-instelling een interne consultatie georganiseerd. Dit kon variëren van het leveren van input door een groot aantal partijen tot het voorleggen van voorstellen en conceptteksten aan verschillende overlegorganen binnen de instelling. Jaarlijks rapporteren de instellingen in hun jaarverslag over de voortgang bij de uitvoering van hun kwaliteitsplan. Ook voeren de instellingen voortgangsgesprekken met accountmanagers van OCW en met MBO in Bedrijf.

In het hoger onderwijs zijn in hoofdlijnenakkoorden met de sectoren hbo en wo de belangrijkste opgaven voor het hoger onderwijs opgenomen. Alle individuele bekostigde instellingen hebben ambities opgenomen in eigen plannen, uitgaande van hun specifieke situatie. Hogescholen en universiteiten is gevraagd bij het opstellen werkgevers, studenten, docenten en andere belanghebbenden te betrekken. Op basis van deze plannen zijn prestatieafspraken gemaakt. De hogescholen en universiteiten ontvangen als experiment voor de periode 2013 tot en met 2016 prestatiebekostiging (voor beide sectoren ongeveer 7 procent van de totale onderwijsbekostiging). De hiervoor ingerichte Reviewcommissie Hoger Onderwijs en Onderzoek heeft bij aanvang de plannen van de instellingen beoordeeld en zal eind 2016 ook een eindbeoordeling geven. Eind 2016 begint een evaluatie van het experiment die in het voorjaar van 2017 zal worden afgerond. De instellingen verantwoorden zich in hun jaarverslag, in het onderdeel bestuursverslag, over hun inzet op de doelen en realisaties van de prestatieafspraken. Tussentijds levert de Reviewcommissie jaarlijks een rapportage op stelselniveau over de voortgang van het

proces van profilering en kwaliteitsverbetering in het hoger onderwijs en onderzoek.

Subsidies in bijzondere gevallen

Tot slot wordt in alle onderwijssectoren in uitzonderingsgevallen die om zeer specifieke beleidsinterventies vragen, gebruik gemaakt van doelsubsidies. Te denken valt aan innovatieprogramma's of pilots. Subsidies kennen doorgaans specifieke informatieverplichtingen die verder gaan dan de rapportageverplichtingen over lumpsumbekostiging, de prestatiebox of prestatie- of kwaliteitsafspraken. De zwaarte van de informatieverplichting hangt onder andere af van de hoogte van de subsidie. Hiervoor zijn met het Uniform Subsidiekader rijksbrede regels en afspraken vastgelegd, met als doel het beperkt houden van administratieve lasten.

Bij de inzet van nieuwe middelen is de voorkeursvolgorde: 1) lumpsumbekosting, 2) indien noodzakelijk vanwege effectiviteit en efficiëntie de prestatiebox (of variant daarop) en 3) in het uiterste geval een aparte subsidie.[10]

Inzicht in prestaties van het stelsel is voorhanden, koppeling met bestedingen minder

Er zijn in het onderwijs zelden onduidelijkheden over de rechtmatigheid van bestedingen. Besturen moeten zich jaarlijks verantwoorden over middelen en resultaten. Dit verloopt in alle sectoren via de jaarrekening en bestuursverslag vóór juli van het daaropvolgende jaar. De raad van toezicht beoordeelt de jaarrekening en deze wordt gecontroleerd door een accountant. De inspectie houdt toezicht op de accountantscontrole en gebruikt de jaarrekening bij het toezicht op de financiële positie. Omdat voor de jaarrekening een strikt format geldt, zijn de gegevens van verschillende besturen goed vergelijkbaar. Alle jaarcijfers worden gepubliceerd via de DUO-site Open Data. Voor het bestuursverslag gelden minder strakke voorschriften.

Over de huidige manier van verantwoorden constateerde de Algemene Rekenkamer in juni 2015 dat er op stelselniveau geen directe koppeling valt te leggen tussen de inzet van (extra) publieke middelen en de realisatie van beleidsdoelen.[11] Dat komt volgens de Rekenkamer door de combinatie van vrijheid van besteding en de verschillende manieren waarop besturen zich in het bestuursverslag (mogen) verantwoorden over bestedingen en prestaties.

De Rekenkamer deed hiermee een terechte constatering, die in lijn ligt met het verzoek in de motie-Duisenberg c.s. Als reactie op deze constatering is afgelopen najaar de Onderwijsmonitor gelanceerd. Deze monitor is opgesteld na advies hierover door de Rekenkamer en ontsluit relevante informatie, ook kwalitatieve, op één website.[12] Zo kunnen lezers een algemeen beeld krijgen van hoe het Nederlandse onderwijsstelsel ervoor staat.

---

[10] Deze voorkeursvolgorde is eerder met u gedeeld door onze ambtsvoorgangers, Kamerstuk 32 500-VIII, nr. 214.

[11] Algemene Rekenkamer, Onderwijsmonitor – *Ontwikkelingen in het primair onderwijs, voortgezet onderwijs en middelbaar beroepsonderwijs in beeld*, juni 2015, Kamerstukken 31293 en 31 289 en 31 524, nr. 260.

[12] http://www.trendsinbeeldocw.nl/ocw-stelsels-in-beeld/onderwijs.

Ook buiten de monitor kan, wat de belangrijkste doelen van het onderwijs betreft, goed inzicht worden verkregen of beleidsdoelen worden gerealiseerd. Gesteld kan worden dat het belangrijkste doel van de onderwijsbekostiging simpelweg is: onderwijsinstellingen in staat te stellen onderwijs van goede kwaliteit te verzorgen. Hierover is op sector- en op stelselniveau veel informatie beschikbaar. DUO heeft de beschikking over onderwijsregisters met specifieke data over leerlingen, studenten en hun prestaties, instellingen, hun onderwijscurricula en resultaten. Deze data kunnen worden gebruikt om de bekostiging van instellingen te bepalen, beleid te onderbouwen en informatie te verschaffen aan maatschappij en besturen (benchmarking).

Ook is er veel openbare informatie, denk aan de jaarlijkse Staat van het Onderwijs, het jaarlijkse rapport over de financiële situatie in het onderwijs, en de themaonderzoeken van de inspectie. Als verticale verantwoording worden belangrijke kengetallen en indicatoren op stelselniveau, voor het gehele beleidsterrein van OCW, ontsloten op de website OCW in Cijfers. Informatie over de voortgang op specifiekere doelen wordt gegeven door de indicatoren bij de OCW-begroting, de dashboards bij de sectorakkoorden en straks ook de monitoring daarvan (in 2017 een tussenmonitor voor po, vo en mbo, in 2019 een eindmonitor voor mbo en in 2020 een eindmonitor voor po en vo). Voor het hoger onderwijs rapporteert de Reviewcommissie Hoger Onderwijs en Onderzoek periodiek over de voortgang van de prestatie-afspraken op sectorniveau. In het mbo doet MBO in Bedrijf dit over de kwaliteitsafspraken.

Specifiek voor de horizontale verantwoording zijn in elke sector instrumenten beschikbaar om de prestaties van individuele instellingen te bekijken en vergelijken. Zo zijn voor het po en vo Scholenopdekaart.nl, voor het mbo de MBO Benchmark, de instellingsrapportages mbo en de mbo-scanner (www.mbo-scanner.nl) en voor zowel het mbo als het hoger onderwijs Studie in Cijfers (de studiebijsluiter) openbare bronnen van informatie. Voor scholenopdekaart.nl geldt dat naast cijfers, ook toelichtingen en kwalitatieve informatie over scholen gegeven wordt. Dit biedt dus een volllediger beeld dan alleen kwantitatieve informatie.

2. Alternatieven voor lumpsumbekostiging

De motie-Duisenberg c.s. verzocht ons alternatieven te ontwikkelen voor lumpsumbekostiging. Hierbij hebben we onderzocht wat wij kunnen leren van de bekostigingssystemen van het onderwijs in andere landen, van andere sectoren dan het onderwijs en wat onderwijssectoren van elkaar kunnen leren. In veel andere landen worden scholen in het funderend onderwijs bekostigd via lagere overheden in plaats van rechtstreeks vanuit de nationale overheid; zij lenen zich daardoor minder gemakkelijk voor een vergelijking. Wij hebben ons daarom beperkt tot een aantal landen met een vergelijkbaar sturingsprofiel: Slowakije, Tsjechië en Vlaanderen.

Alternatief 1: schotten of oormerken

In vergelijking met het buitenland heeft Nederland een zuivere vorm van lumpsumbekostiging. In de andere landen met een hoge instellingsautonomie over de allocatie van middelen bestaan alsnog oormerken binnen de lumpsum. Zo is in het hoger onderwijs in Slowakije een onderverdeling aangebracht in onder andere onderzoek, opleidingen en studiebeurzen. In Vlaanderen bestaat in het funderend onderwijs een harde scheiding tussen de middelen voor salarissen (die direct worden betaald door de overheid via een toewijzing van stafuren aan een schoolbestuur)

en overige middelen. Voor die laatste geldt dat hier door de OESO een gebrek aan flexibiliteit wordt geconstateerd: veruit de hoogste kosten voor een school zijn de salarissen.[13] Een schoolbestuur kan door het schot tussen stafuren en overige middelen echter nooit een mogelijk overschot aan de door de overheid bepaalde en betaalde lesuren inzetten voor het repareren van het schoolgebouw, ook als dat harder nodig is. Ook Tsjechië kent verschillende schotten binnen de lumpsum. Met afzonderlijke formules worden bijvoorbeeld in het hoger onderwijs de budgetten voor lesactiviteiten, PhD-studenten, master- en PhD-onderzoeken, campusmaaltijden, huisvesting en studiebeurzen bepaald. De overheid kan variëren in de hoogte van de schotten als dat in de praktijk nodig blijkt.

Alternatief 2: vaker gebruik maken van doelsubsidies

Zoals we in Nederland naast de lumpsum subsidies kennen, zijn er ook in de andere landen mogelijkheden ontwikkeld om meer projectmatig beleidsdoelen na te streven. Slowakije gebruikt subsidies en tenders voor politiek-maatschappelijke plannen die buiten de reguliere bekostiging vallen. Zo kunnen instellingen zich inschrijven voor middelen om werkplaatsen beschikbaar te maken voor bijzondere opleidingen en kunnen basisscholen aanspraak maken op financiering voor schoolskiën. Ook Tsjechië kent een tendersysteem, waar scholen voor inclusie- of achterstandenbeleid zich kunnen inschrijven voor additionele bekostiging. In beide landen wordt zowel een projectplan als een eindrapport verwacht, met een verantwoording van de bestede middelen.

Alternatief 3: geen verandering in bekostigingswijze, wel meer openbare informatie

In de onderzochte landen lijkt men minder in te zetten op horizontale verantwoording dan in Nederland. Toezichtsrapporten van inspecties en financiële jaarverslaggeving zijn doorgaans openbaar, maar initiatieven als scholenopdekaart.nl zijn wij niet tegengekomen. Een noemenswaardig voorbeeld biedt echter een vierde land, het Verenigd Koninkrijk, dat – net als Nederland – gegevens uit registers, jaarrekeningen en prestatiegegevens van scholen online publiceert. Het Verenigd Koninkrijk biedt daarbij ook een benchmarkinstrument: op een website kunnen zij op basis van verschillende criteria (ligging, leerlingenaantal, leerlingkenmerken etc.) kiezen met welke scholen ze hun prestatiegegevens en uitgaven willen vergelijken.[14] Het doel is inzicht te verschaffen waar in hun uitgavenpatroon wellicht efficiencywinst te boeken valt. Ook in Nederland hebben po- en vo-scholen toegang tot benchmarkinformatie via het zogenoemde Managementvenster, een onderdeel van scholenopdekaart.nl dat toegankelijk is voor scholen en besturen zelf. In het VK is deze informatie voor iedereen toegankelijk, dus ook voor de belanghebbenden rond de school.

Alternatief 4: informatie-uitvraag waarbij gedifferentieerd wordt naar capaciteit van degene die de informatie moet leveren

Ook binnen Nederland hebben wij verkend of er goede voorbeelden zijn van stelsels waar autonome, semipublieke instellingen zonder bovenmatige administratieve lasten toch beter inzicht bieden in hun inzet en voortgang op nationaal vastgestelde doelen. De sectoren zorg, wonen en pensioenen bleken alle slecht vergelijkbaar doordat de governance te veel verschilt van die in het onderwijs. In de bekostiging en informatievoorziening van gemeenten is wel een interessante parallel te vinden. De

---

[13] OESO, *Reviews of School Resources – Flemish Community of Belgium.*

[14] https://www.education.gov.uk/sfb/login.aspx.

gemeentebekostiging kent specifieke uitkeringen met specifieke doelen, die apart (verticaal) verantwoord moeten worden aan het betreffende departement. Dit is vergelijkbaar met subsidies aan onderwijsinstellingen. De algemene uitkering uit het Gemeentefonds is vergelijkbaar met de lumpsum in de onderwijsbekostiging: de hoogte per gemeente wordt bepaald op basis van een verdeelmodel en de middelen zijn vrij besteedbaar. Hiermee bekostigen gemeenten zowel wettelijke als autonome taken. Daarnaast bevat het Gemeentefonds integratie- en decentralisatie-uitkeringen die vergelijkbaar zijn met de prestatiebox: er zijn doelen aan gekoppeld, maar er is geen verplichting om de middelen ook aan deze doelen te besteden. Hoewel gemeenten wel informatie beschikbaar stellen over hun uitgaven en inkomsten, hoeven zij zich hierover niet verticaal te verantwoorden. De verantwoording gebeurt alleen horizontaal, in de gemeenteraad. De gemeenten leveren via een geautomatiseerd systeem elk kwartaal informatie aan over bestedingen aan het CBS. Kleine gemeenten hoeven dit slechts één keer per jaar te doen. De administratieve lasten van deze informatie-uitvraag zijn zo proportioneel aan de capaciteit van de gemeente.

Alternatief 5: vaker gebruik maken van resultaatafhankelijke bekostiging

Zoals wij beschreven in het eerste deel van deze brief, wordt in het mbo gebruik gemaakt van resultaatafhankelijke bekostiging en wordt hier in het hoger onderwijs mee geëxperimenteerd. In het funderend onderwijs wordt dit alternatief voor lumpsumbekostiging niet gebruikt.
Uit onderzoek blijkt dat, mits goed vormgegeven, resultaatafhankelijke bekostiging een effectief instrument kan zijn om prestaties te verbeteren. Uit de literatuur is een aantal algemene voorwaarden voor de inrichting van prestatie-afspraken af te leiden. De prestatie moet objectief vast zijn te stellen op basis van niet of lastig te manipuleren indicatoren. Deze indicatoren moeten in voldoende mate te beïnvloeden zijn door extra inspanning en/of kwaliteit van de instellingen. Individuele doelstellingen werken beter dan doelstellingen op een hoger aggregatieniveau. De doelen moeten realistisch en haalbaar zijn, maar wel voldoende prikkelend. Het belonen van groei is kansrijker dan het belonen van een bepaald niveau. Het risico bij het laatste is dat de instellingen die het nu al goed doen de extra middelen zonder extra inspanning gemakkelijk binnenhalen, en de instellingen die het nu slecht of redelijk doen zich niet geprikkeld voelen, omdat de doelen buiten bereik liggen. Tot slot is het belangrijk dat andere sturingsinstrumenten, zoals de horizontale en verticale verantwoording, dezelfde richting op sturen.
Er zijn verder ook risico's op perverse effecten en vormen van strategisch gedrag zoals «teaching to the test», maatstaffixatie, focus op bepaalde leerlingen ten koste van andere leerlingen, fraude, selectie (het uitsluiten van leerlingen aan toetsen of bewust lager in laten stromen), meer zittenblijven en meer verplichte afstroom. Dit betekent niet dat prestatie-afspraken niet effectief kunnen zijn, zie onder andere CPB (2009).[15]

3. Weging van de alternatieven

Wij zullen nu ingaan op de lering die wij trekken uit de hierboven beschreven alternatieven. De internationale voorbeelden laten zien dat er ook buiten Nederland geen kopieerbare of gemakkelijke oplossing voorhanden is die enerzijds de autonomie van instellingen respecteert, betere of meer informatie oplevert en die niet onnodig drukt op de administratieve lasten voor instellingen.

---

[15] *Wat is bekend over de effecten van kenmerken van onderwijsstelsels? Een literatuurstudie.* CPB-document no. 187, juli 2009.

Wij zijn geen voorstanders van het creëren van schotten of oormerken binnen de bekostiging (alternatief 1) omdat dit, zoals ook de OESO constateert over Vlaanderen, ten koste gaat van flexibiliteit. Het perkt de bewegingsvrijheid van een instelling in, geeft daarmee een risico op een te trage reactie op maatschappelijke behoeften en zou bovendien meer plancapaciteit bij de overheid vergen dan in Nederland voorhanden is. Dat is ook de reden dat de Minister geen voorstander is van het oormerken van middelen voor huisvesting in het mbo en hoger onderwijs, zoals de SP en het CDA opperden in het debat over de initiatiefnota van het lid Jasper van Dijk «Op naar de nieuwe universiteit» (2 december jl.). Wel zijn bandbreedtes denkbaar die als benchmark kunnen fungeren tussen instellingen onderling en die voor de medezeggenschap behulpzaam kunnen zijn om het goede gesprek met hun (college van) bestuur te voeren. Hierop gaan wij verder in in hoofdstuk 5.

Het bewust inzetten van doelsubsidies (alternatief 2) en het beter gebruik maken van bestaande informatie (alternatief 3) zien wij als kansrijk, ook hierop gaan wij verder in in hoofdstuk 5.

Zoals hierboven beschreven, wordt over gemeentebekostiging (alternatief 4) alleen horizontale verantwoording aan de gemeenteraad afgelegd. De vertaling hiervan voor het onderwijs zou zijn dat instellingen zich niet meer aan het Ministerie van OCW verantwoorden, maar alleen aan hun medezeggenschapsorganen en raden van toezicht. Gezien het grote verschil in democratische legitimatie en professionaliteit is dit onwenselijk. Wat wij wel interessant vinden, is de mogelijkheid om de hoeveelheid of frequentie van de informatie-uitvraag te laten afhangen van de capaciteit (omvang) van het bestuur dat de informatie moet leveren.

Uit de literatuur weten we dat resultaatafhankelijke bekostiging (alternatief 5) effectief kan zijn om prestaties te verbeteren maar ook risico's met zich meebrengt. Monitorbare afspraken met individuele schoolbesturen in het po en vo zouden zeker kunnen helpen bij een goede implementatie van sectoraal gemaakte afspraken. Om te bepalen of resultaatafhankelijke bekostiging op korte termijn breder toepasbaar is dan alleen in het mbo en ho, vergelijken we nu kort de huidige afspraken in het po en vo met wat we weten uit de literatuur. Bij een uiteindelijke afweging zullen uiteraard ook de uitkomsten van het experiment in het hoger onderwijs en de kwaliteitsafspraken in het mbo een rol spelen.

De gemaakte afspraken in het bestuurs- en in het sectorakkoord zijn gericht op het niveau van de sectoren. De doelen in deze akkoorden werken door op bestuursniveau, maar zijn bijvoorbeeld niet zo specifiek doorvertaald naar de context van een bestuur dat ze voor elk individueel bestuur ambitieus en toch haalbaar zijn. Het gaat voornamelijk om doelen op sectorniveau en om proces- of throughputafspraken, zoals de vaardigheden van leraren, het aandeel scholen dat Scholenopdekaart.nl heeft gevuld, het aandeel startende leraren dat begeleiding krijgt en het aandeel besturen met een investerings- en implementatieplan voor onderwijs en ict. De gekozen outputindicatoren in het mbo daarentegen zijn onomstotelijk vast te stellen op instellingsniveau uit administratieve data. Voor de (proces)indicatoren binnen de prestatiebox is het veel lastiger om de uitkomsten objectief vast te stellen op instellingsniveau, zonder dat dit leidt tot enorme administratieve lasten.

De instrumenten zoals toegepast in het mbo en hoger onderwijs zijn dus niet één op één toe te passen op de afspraken zoals ze in het funderend onderwijs gemaakt zijn. Ook is de manier waarop deze afspraken in het mbo en hoger onderwijs zijn vormgegeven lastig toepasbaar in het

funderend onderwijs. In het mbo en hoger onderwijs zijn de afspraken bijvoorbeeld gecombineerd met het maken van individuele plannen die van advies zijn voorzien door MBO in Bedrijf of de Reviewcommissie Hoger Onderwijs en Onderzoek. Dergelijke nuttige ondersteuning is een stuk lastiger te realiseren bij het grote aantal schoolbesturen (en het nog grotere aantal scholen, de eenheid die herkenbaarder is voor leerlingen en ouders) in het funderend onderwijs. Belangrijker is dat in het mbo de resultaatafhankelijke beloning (als onderdeel van de bredere kwaliteitsafspraken) nog voor de eerste keer moet plaatsvinden (2016) en in het hoger onderwijs de evaluatie pas dit jaar gestart wordt (beschikbaar in 2017). Om te kunnen inschatten of het risico op perverse effecten in het funderend onderwijs goed valt in perken, is het zinvol eerst de geleerde lessen uit het mbo en hoger onderwijs af te wachten. Daarom ligt het op dit moment niet voor de hand om resultaatafhankelijke bekostiging in te voeren in het funderend onderwijs.

4. Waardering van ons huidige systeem

Het Nederlandse onderwijsstelsel presteert internationaal gezien bovengemiddeld goed met gemiddelde uitgaven.[16] Gezien de kwaliteiten van ons stelsel, de fase waarin ons stelsel zich bevindt en de lering die wij trekken uit de beschreven alternatieven, blijven wij vasthouden aan onze sturingsfilosofie zoals beschreven in de inleiding. Hierin is bekostiging één van de instrumenten om te sturen op kwaliteit. We sturen hierbij op resultaten en opbrengsten en niet op inzet van middelen. De keuze voor een bekostiging die voornamelijk als lumpsum wordt uitgekeerd, vloeit voort en past bij de fase waarin het Nederlandse onderwijsstelsel zich bevindt.

Beslissingen over het onderwijsproces en de bijbehorende inzet van middelen kunnen het beste zo dicht mogelijk op het primaire proces worden genomen: wat is in deze specifieke context de meest doelmatige manier om een euro uit te geven? Nog steeds zijn wij ervan overtuigd dat eigenaarschap van deze processen een vereiste is voor een verbetercultuur en dat lumpsumbekostiging de minste administratieve lasten creëert, een ander belangrijk uitgangspunt van ons beleid.[17]

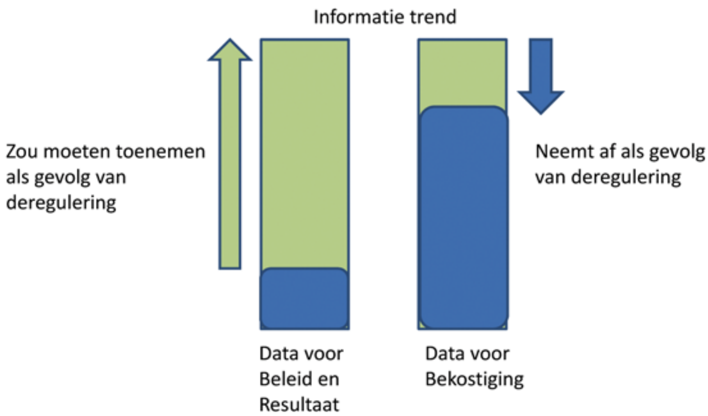
Wel is het zo dat door de keuze voor sturing op resultaten en opbrengsten, er minder bekend is over input en inzet (en daarmee doelmatigheid) van individuele onderwijsinstellingen. Specifiek voor het funderend onderwijs geldt daarbij dat instellingen nu nog veel ruwe gegevens verstrekken aan uitvoeringsorganisaties, die deze opslaan in registers. Deze opslag is behalve voor de berekening van de bekostiging ook bedoeld om administratieve lasten te reduceren door hergebruik van data. Met de vereenvoudiging van de bekostiging wordt gedereguleerd waar mogelijk. Dit leidt tot minder bekostigingsvariabelen, op een hoger niveau verzameld (bestuur in plaats van school), vereenvoudigde toepassingsregels, met als gevolg dat de stroom ruwe data afneemt. Dit maakt nieuwe afspraken over informatie-uitwisseling gewenst.

Voor alle sectoren geldt dat de financiële verantwoording van instellingen wel inzichtelijk maakt hoeveel besteed is aan bijvoorbeeld personeel of huisvesting en of dit rechtmatig gebeurt, maar dat het systeem niet is gericht op het geven van inzicht met welk doel bepaalde middelen precies zijn uitgegeven. De drie voorbeelden die in de overwegingen van de motie-Duisenberg c.s. worden genoemd (middelen voor jonge leraren, taal en rekenen en professionalisering) laten dat dan ook zien. Middelen

[16] OESO, *Education at a Glance 2015.*
[17] *Regeldrukagenda 2014–2017*, bijlage bij Kamerstuk 29 515, nr. 356.

voor rekenen kunnen immers met goede redenen besteed zijn aan het aanstellen van een rekendocent (wat opgaat in de post personeel), maar ook aan de aanschaf van goede applicaties waarmee studenten kunnen oefenen (post: leermiddelen). Bovendien kan informatie over bestedingen ook geen antwoord geven op een vraag als «wat is door bestuur X gedaan om de rekenvaardigheid van zijn leerlingen te verhogen»? Bij de implementatie van de huidige sectorakkoorden lopen wij echter wel tegen dit type vragen aan. Wat te doen als landelijk de voortgang op een bepaald doel tegenvalt, maar niet inzichtelijk is of dit komt doordat er niet voldoende aandacht aan besteed is door sommige instellingen of dat er juist, ondanks grote inzet, toch geen vorderingen worden geboekt?

De huidige systematiek van sectorakkoorden in het po en vo gaat ervan uit dat besturen zelf bepalen hoe zij de afgesproken doelen vertalen naar hun eigen context. Dit kan betekenen dat zij niet met elk doel uit een sectorakkoord aan de slag gaan. Dat is goed te rechtvaardigen: een doel dat relevant is op sectorniveau, hoeft niet van elk bestuur even veel inzet te vergen. Het verhogen van het aantal mastergediplomeerde docenten in het vo is bijvoorbeeld minder relevant voor een schoolbestuur dat al aan de landelijke streefwaarde voldoet. Als dit bestuur middelen liever inzet voor coaching van docenten dan voor extra masteropgeleide docenten, is dat goed uit te leggen. Het is echter onwenselijk dat op landelijk niveau witte vlekken ontstaan doordat sommige doelen door al te weinig besturen worden opgepakt.



Daarnaast speelt ook dat, zoals de bestuurders uit po en vo die wij spraken aangeven, er veel ambitieuze landelijke doelen zijn waar zij zich op moeten richten. Ook gaven sommige bestuurders aan dat zij afspraken over doelen op lokaal niveau, met hun schoolleiders en eigen belanghebbenden, het belangrijkst vinden. Toch geven ook veel bestuurders aan dat zij het niet meer dan logisch vinden dat ook de overheid afspraken met hen maakt. Wel is er daarbij meer draagvlak voor doelen die hen ruimte laten in de manier waarop bestuurders en scholen die doelen willen bereiken. Zo wordt het doel om zittenblijven tegen te gaan breed gedeeld, maar willen bestuurders vrijheid om te bepalen hoe dat in hun context het beste bereikt wordt (bijvoorbeeld door een zomerschool in te richten of juist niet). Uitzonderingen kunnen liggen bij onomstotelijke maatschappelijke opdrachten, waar meer draagvlak is voor «hoe»-afspraken. Zoals ook het eerder aangehaalde McKinsey-rapport laat zien, is het – in een stelsel dat de stap wil zetten van «good» naar «great» – bij uitstek de taak van de instellingen zelf om de afweging te maken op welke verbeterdoelen zij zich in hun context willen richten. Wel vinden wij dat daartegenover moet staan dat besturen in staat en bereid moeten zijn om die keuzes, beargumenteerd vanuit een heldere visie, goed uit te leggen en zich daarover te verantwoorden.

Kortom, het is duidelijk dat op stelselniveau de doelmatigheid gediend is met autonome instellingen, wat de doelen zijn bij (extra) middelen en van veel doelen is ook inzichtelijk of ze worden behaald. Door onze focus op resultaten en opbrengsten is het echter niet altijd mogelijk om een direct verband te leggen tussen de inzet van (extra) middelen voor een bepaald doel en de voortgang richting dat doel. Dit is deels inherent aan een sector als het onderwijs: niet alles van waarde is meetbaar, zeker waar het gaat om kwalitatieve verbeterslagen. Bovendien wordt veel van de outcome ook beïnvloed door factoren waar een onderwijsinstelling geen invloed op heeft. Toch willen wij waar dat wel mogelijk en wenselijk is, proberen om bij te dragen aan meer inzicht.

5. Conclusie en acties

Bij het zoeken naar alternatieven voor of naast lumpsumbekostiging blijkt dat het balanceren tussen enerzijds autonome semipublieke instellingen en anderzijds goede sturingsinformatie over nationaal vastgestelde doelen universeel is. Dé oplossing zijn wij hiervoor niet tegengekomen. Wel zien wij kansen langs drie lijnen:

- het versterken van de horizontale verantwoording;
- het beter benutten van bestaande informatie;
- het op voorhand beter vastleggen van doelen inclusief bijbehorende verantwoordingsplichten.

Wat het versterken van de horizontale verantwoording betreft, blijven wij onverkort inzetten op de onderwijsbrede ambities uit het wetsvoorstel Versterking bestuurskracht en specifiek voor het funderend onderwijs op de acties uit de brief Transparantie in het funderend onderwijs.[18] [19] Op de andere twee lijnen gaan wij hieronder in.

Bestaande informatie beter benutten

De jaarverslaglegging van instellingen biedt nu al een schat aan informatie. Ook wat betreft de beschikbaarheid van andere gegevens loopt de onderwijssector voorop. Aandachtspunt hierbij is wel dat dit potentieel nog niet optimaal wordt benut. Wij willen dit stimuleren. Een goed voorbeeld is de MBO Benchmark die de MBO Raad jaarlijks opstelt. Onderdeel van deze benchmark zijn de bestedingen aan personeel en huisvesting. Een mbo-instelling kan de benchmark gebruiken om de eigen financiële positie te vergelijken met die van andere instellingen en daarvan te leren, maar hij biedt ook voor medezeggenschapsraden een goede basis voor het gesprek met de eigen instelling over bijvoorbeeld de begroting. Ons ideaalbeeld is dat voor elke onderwijssector uiteindelijk een benchmark bestaat die het voor belanghebbenden mogelijk maakt om de relatieve uitgaven van zijn of haar instelling aan bijvoorbeeld huisvesting te vergelijken met die van andere instellingen. Wij roepen dan ook de overige sectorraden op om specifiek voor hun sector het gesprek aan te gaan met hun belanghebbenden, bijvoorbeeld medezeggenschapsvertegenwoordigers en vakbonden, over wat voor hun sector een gezonde bandbreedte is voor uitgaven aan huisvesting en om beschikbare gegevens zo helder mogelijk te ontsluiten voor onder andere ouders, studenten en personeel. Voor het mbo bestaat een dergelijke benchmark zoals gezegd al. Ook in het funderend onderwijs is een monitor huisvesting po en vo in ontwikkeling: met de sectorraden voor po en vo wordt bekeken hoe de informatievoorziening met betrekking tot huisvesting richting gemeenten, bestuurders, ouders en andere stakeholders op jaarlijkse basis vormgegeven kan worden. Acties voor het ho

[18] , Kamerstuk 34 251, nr. 2.
[19] Kamerstuk 31 293, nr. 273.

neemt de Minister mee in haar reactie op het inspectierapport over huisvesting in het mbo en ho. Naar verwachting wordt na de zomer een onderzoek naar het universitaire vastgoed opgeleverd in opdracht van de gezamenlijke universiteiten.

Om te stimuleren dat medezeggenschapsraden ook in staat zijn om de beschikbare informatie goed te benutten, blijven wij inzetten op het verder professionaliseren van de medezeggenschap.

Om het gebruik van openbare onderwijsgegevens verder te stimuleren, zullen wij dit najaar een Dag voor Open Onderwijsdata voor het funderend onderwijs organiseren. Doel van deze dag is het stimuleren van het gebruik van open data voor nieuwe en creatieve toepassingen zoals applicaties die het onderwijs kunnen ondersteunen. Ook de Algemene Rekenkamer organiseert dit najaar op basis van onder andere open onderwijsdata een «hackathon» – een dag waar programmeurs intensief samenwerken aan een gemeenschappelijk doel – over verantwoording. Doel van deze hackathon is te zoeken naar verbanden tussen wat een school als input heeft (waaronder financieel) en wat de opbrengsten zijn. Wij zijn benieuwd naar de resultaten.

Om te voorkomen dat de grote hoeveelheid beschikbare informatie ertoe leidt dat men door de bomen het bos niet meer ziet, zullen wij voortaan in ons eigen jaarverslag een explicietere link leggen tussen de gedane investeringen in het onderwijs en wat daarmee bereikt is. Hoewel het onrealistisch zou zijn om te verwachten dat investeringen zich altijd één-op-één verhouden tot beweging op van tevoren gekozen indicatoren, zullen wij proberen deze relatie zo goed mogelijk te leggen. Dit kan uw Kamer een handvat bieden bij de beoordeling van de verantwoordingsstukken.

Daarnaast werken wij samen met de onderwijskoepels aan het ontwikkelen van een onderwijsbreed data- en informatiemodel met bijbehorende uitwisselingsafspraken, waarbij alle mogelijke en beschikbare bronnen betrokken worden. Hoewel de toekomstige vraag naar informatie zich niet altijd laat voorspellen, zal dat in sommige gevallen kunnen helpen om benodigde informatie te leveren of juist te hergebruiken. Uiteraard blijft het uitgangspunt dat de administratieve lasten zo beperkt mogelijk blijven.

Een goed begin is het halve werk

Onze belangrijkste conclusie is dat het nodig is om direct bij het vastleggen van een beleidsdoel niet alleen goed te bepalen wat het adequate instrument is, maar ook welke informatie nodig is om de voortgang inzichtelijk te maken. Hier valt nog een slag te maken. Dit begint met instrumentkeuze: uitgangspunt van onze visie op het stelsel is dat wij sturen op output en outcome. De instellingen bepalen vervolgens zelf hoe zij die output en outcome het beste kunnen bereiken. Om de sturing op landelijke beleidsprioriteiten te versterken, moeten de afspraken over output en outcome dan wel zinvol en herkenbaar zijn op het niveau van de instelling. Alleen dan kunnen zij rapporteren over hun voortgang en kan daarop centraal gestuurd worden. Bij de (tussen)evaluaties in 2017 van het Bestuursakkoord po en het Sectorakkoord vo zullen deze noties meegenomen worden als uitgangspunt. Bij deze evaluatie kan daarnaast bepaald worden of doorontwikkeling gewenst is van het nog relatief nieuwe financiële instrument prestatiebox. Ook is het zinvol om per doel goed af te wegen welke vorm van afspraken daarbij het beste past. Als het bijvoorbeeld wenselijk is dat álle instellingen in een sector zich richten op een bepaald doel, ligt eerder regelgeving voor de hand.

Zodra voor een bepaald doel het geschikte instrument gekozen is, moet helder worden vastgesteld hoe de voortgang richting het doel inzichtelijk wordt: welke informatie is nodig, wie moet straks die informatie leveren, in welke vorm, en op welke termijn is er iets zinnigs over te zeggen? Hebben we de gegevens al in onze registers, dan volstaat een arrangement om deze gegevens te kunnen (her)gebruiken. Volstaat een steekproef? Dan biedt contractonderzoek of een thema-onderzoek van de inspectie uitkomst. Is het nodig om van elke instelling te weten hoe die ervoor staat in verhouding tot een nationaal bepaald doel en bevatten onze registers deze informatie niet? Dan zullen van tevoren afspraken nodig zijn over de te leveren informatie. Dit kan administratieve lasten genereren. Bij wisselende eisen aan de verantwoording dient er natuurlijk zo tijdig mogelijk duidelijkheid te zijn over de te leveren informatie. Bestuurders uit po en vo die wij spraken gaven aan het niet meer dan normaal te vinden om zich te verantwoorden, mits zij maar van tevoren weten dat dit moet en welke informatie daarbij nodig is.

Uitgangspunt blijft dat wij, gezien de bewezen waarde van autonome instellingen, (extra) middelen bij voorkeur inzetten via de lumpsumbekostiging. In die gevallen waarin we echter tot op de euro willen weten of middelen wel aan het bijbehorende doel zijn besteed, en we deze middelen ook willen kunnen terugvorderen als ze aan iets anders zijn uitgegeven, kiezen we voor een geoormerkte doelsubsidie met een specifieke verantwoordingsrapportage. Een subsidie (die daarna eventueel indaalt in de reguliere bekostiging) blijft een geschikt middel om nieuwe initiatieven te stimuleren. Bestaande voorbeelden hiervan zijn zomerscholen, de innovatie-impuls onderwijs, startgroepen en de begeleiding van startende leraren. Deze wijze van bekostiging kan in sommige gevallen ook bijdragen aan het evidence-based karakter van beleid. Gezien de grotere administratieve lasten die bij een subsidie horen, zowel voor een instelling als voor de overheid, willen wij het gebruik van dergelijke doelsubsidies echter wel blijven beperken. Een subsidie ligt ook niet altijd voor de hand omdat doelen in veel gevallen niet alleen worden nagestreefd met extra geld, maar er ook vaak vanuit wordt gegaan dat instellingen een deel van hun lumpsumbekostiging inzetten, zoals bij professionalisering.

Omdat wij zoveel mogelijk gebruik willen blijven maken van de lumpsumsystematiek, willen we daarover de verantwoording verbeteren door hier meer inhoudelijke eisen aan te stellen, in de eerste plaats de verantwoording over die doelen waarover met de sectoren afspraken zijn gemaakt. Dit betekent een cultuuromslag, maar bij een vereenvoudiging van de bekostiging, zoals die op stapel staat in het funderend onderwijs, hoort ook een strakkere verantwoording. Zoals eerder beschreven moet de jaarrekening worden opgesteld volgens een format, maar is de indeling van het bestuursverslag een stuk vrijer. Daarom willen wij in overleg met de sectorraden onderzoeken hoe wij meer inhoudelijke eisen aan het bestuursverslag kunnen stellen. Per schoolbestuur kan bijvoorbeeld gevraagd worden om in het bestuursverslag een koppeling te maken met de eigen schoolplannen en toe te lichten hoe het bestuur zich verhoudt tot bepaalde nationale doelstellingen en welke inspanning het daarvoor heeft gepleegd. Helemaal bij extra middelen die met een specifiek doel via de prestatiebox of de lumpsumsystematiek worden uitgekeerd, is dat een gerechtvaardigde vraag. Bij de omvang van de informatievraag kan wellicht, zoals het voorbeeld van de gemeentebekostiging laat zien, gedifferentieerd worden naar de grootte van het schoolbestuur. Dit type informatie versterkt de horizontale verantwoording en kan ook in de verticale verantwoording steekproefsgewijs worden benut om inzicht te krijgen in hoe sommige besturen er wel en andere er niet in slagen om zich te verbeteren op nationale doelen. Ook de inspectie maakt

in het toezicht steeds meer gebruik van het jaarverslag van een bestuur. Een beter jaarverslag kan dus ook de inspectie ondersteunen in haar rol. Wij zullen aan het eind van het jaar op dit onderwerp terugkomen in de jaarlijkse rapportage bij de financiële situatie in het onderwijs. In het mbo en het hoger onderwijs zijn inhoudelijke eisen overigens minder aan de orde: omdat daar met elke instelling een individuele kwaliteits- dan wel prestatieafspraak is gemaakt, zijn doelen in die sectoren al vertaald naar een niveau dat meetbaar, stuurbaar en betekenisvol is voor de instelling en rapporteren zij daar ook over. Zoals gezegd, wachten wij de evaluaties van deze systemen nog af.

Om het jaarverslag tot zijn recht te laten komen als verantwoordingsinstrument richting belanghebbenden, is het natuurlijk wel zaak dat het verslag voor hen gemakkelijk beschikbaar is. In alle onderwijssectoren is al afgesproken dat de openbaarmaking via de branchecode wordt geregeld. De MBO Raad, de VH en de VSNU hebben een site gemaakt met de links naar alle jaarverslagen. In het po en vo maken nog niet alle besturen hun jaarverslag openbaar. Wij hebben in het AO Financiële situatie in het onderwijs toegezegd u te informeren hoeveel besturen in 2016 hun jaarverslag niet openbaar maken. Mocht in 2017 blijken dat de branchecodes nog niet voldoende vruchten afwerpen, dan zullen wij de openbaarmaking wettelijk verplichten.

Door op de hierboven beschreven manieren de verantwoording te versterken en door bestaande informatie beter te benutten, gaan wij ervan uit dat wij in de toekomst nog beter inzicht kunnen verschaffen in de voortgang op beleidsdoelen om zo ook uw Kamer beter te kunnen informeren.

De Minister van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap,
M. Bussemaker

De Staatssecretaris van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap,
S. Dekker